

Engelen-Kefer, Ursula; Siegers, Josef; Basedow, Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Sollte das Arbeitsvermittlungsmonopol abgeschafft werden?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Engelen-Kefer, Ursula; Siegers, Josef; Basedow, Jürgen (1992) : Sollte das Arbeitsvermittlungsmonopol abgeschafft werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 4, pp. 175-182

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136868>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Sollte das Arbeitsvermittlungsmonopol abgeschafft werden?

*Gegenwärtig wird in der Öffentlichkeit erneut die Berechtigung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit in Frage gestellt. Welche Argumente sprechen für und welche gegen die Beibehaltung des Arbeitsvermittlungsmonopols?*

Ursula Engelen-Kefer

## Die Arbeitsvermittlung verbessern – nicht privatisieren

Die Arbeitsvermittlung in Deutschland ist ausgerechnet in einer Zeit gesteigerter Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter zur bevorzugten Zielscheibe wirtschaftsliberaler Kritiker geworden. Allein im Jahre 1991 führten die Arbeitsämter über 3 Millionen Vermittlungen durch. In den neuen Bundesländern konnten die Arbeitsämter durch den Einsatz vielfältiger Arbeitsmarkthilfen die Arbeitslosenzahl um 2 Millionen vermindern. Dessen ungeachtet stempeln die Kritiker der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eben diese hocheffiziente öffentliche Arbeitsvermittlung zum Sündenbock für die im betrieblichen und im staatlichen Bereich verursachten Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Zunehmender Facharbeitermangel und anhaltende Arbeitslosigkeit werden kurzerhand den Arbeitsämtern angelastet.

Indessen wird nur umgekehrt ein Schuh daraus: Die massive Förderung der beruflichen Qualifizierung durch die 184 örtlichen Arbeitsämter

und ihre 646 Nebenstellen trägt in hohem Maße dazu bei, daß die infolge jahrelanger betrieblicher Ausbildungsversäumnisse in Deutschland entstandenen Facharbeiterkräftedefizite nicht noch größere Ausmaße annehmen. Allein in den westlichen Bundesländern befinden sich ständig 300 000 bis 400 000 Menschen in von den Arbeitsämtern geförderten Weiterbildungsmaßnahmen.

Den wirtschaftsliberalen Kritikern der öffentlichen Arbeitsvermittlung geht es vor allem um die von ihnen propagierte generelle Zulassung von auf Gewinnerzielung gerichteter privater Arbeitsvermittlung. Erwartungen, die generelle Zulassung privater, gewinnorientierter Vermittlungsbüros könne über die Arbeitsamtsaktivitäten hinaus nennenswerte Beiträge zur Lösung deutscher Arbeitsmarktprobleme leisten, sind unrealistisch. Vor allem könnte eine private Arbeitsvermittlung nichts an dem derzeit im gesamten Bundesgebiet bestehenden gravierenden Mißverhältnis zwischen der hohen Zahl

Arbeitsloser und dem relativ geringen Stellenangebot ändern. Wenn im Jahr 1991 z. B. den im gesamten Bundesgebiet über 3,1 Mill. Arbeitslosen lediglich 360 000 offene Stellen gegenüberstanden, so ist dies die Folge eines eklatanten Arbeitsplatzdefizits im Osten sowie unzureichender quantitativer und qualitativer Personalpolitik und -planung auch im Westen.

### Effiziente Arbeitsvermittlung

Dagegen zielt die mit dem Alleinvermittlungsrecht ausgestattete, als Selbstverwaltungskörperschaft organisierte, dezentral agierende, durch optimalen Technikeinsatz unterstützte öffentliche Arbeitsvermittlung mit ihrem gezielten Einsatz wirksamer Instrumente der Arbeits- und Qualifizierungsförderung auf einen umfassenden Arbeitsmarktausgleich. Dementsprechend ist die öffentliche Arbeitsvermittlung z. B. mit über 3,6 Mill. gemeldeten Arbeitslosen und über 2,3 Mill. den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen im Jahr 1991 tatsächlich in einem

riesigen Ausmaß in die Bewegungsvorgänge des Arbeitsmarktes eingeschaltet. Die Arbeitsvermittlung der BA dient somit in höchst effizienter Weise gleichermaßen der Wirtschaft wie den sozialen und Beschäftigungsinteressen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Konfrontiert man die wirtschaftsliberale Kritik an den Arbeitsämtern mit dieser Arbeitsmarktwirklichkeit, so bleibt von der Kritik nichts übrig als der fade Nachgeschmack einer marktradikalen Ideologie. Die Hauptverantwortlichkeit der BA für die Arbeitsvermittlung ist manchen Marktideologien offensichtlich prinzipiell, d.h. ungeachtet der Bedeutung und Effizienz der Arbeitsamtsdienste als „systemwidriger Eingriff in die Marktwirtschaft“ ein Dorn im Auge.

Demgegenüber warnen nichtgewerkschaftliche ebenso wie gewerkschaftliche Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsexperten nachdrücklich davor, das Alleinvermittlungsrecht der BA und den Grundkonsens der Arbeitsmarktparteien in unserer Wirtschafts- und Sozialordnung zu beseitigen. Die öffentliche, neutrale, von der BA als Selbstverwaltungskörperschaft durchgeführte Arbeitsvermittlung ist in Deutschland erst nach einem jahrzehntelangen Ringen als Ergebnis eines langwierigen Verhandlungsprozesses zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und staatlichen Instanzen entstanden.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist nicht nur ein besonders wichtiges Teilstück der sozialen Sicherung in Deutschland, sondern zugleich eine der wesentlichen Bedingungen für die international hervorragende Qualität des Industriestandortes Bundesrepublik. Eine wirksame, öffentliche, neutrale, von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam getragene Arbeits- und Ausbildungsvermittlung unterstützt, flankiert und stabilisiert in der Bundesrepublik die

wesentlichen sozialen, technologischen und wirtschaftlichen Prozesse.

### Nachteile und Diskriminierungen

Würde man dagegen generell private, auf Gewinnerzielung gerichtete Vermittlungsbüros zulassen, so entfielen künftig weitgehend die Möglichkeiten zur Optimierung der Arbeitsmarkttransparenz sowie die Vorteile der engen Verzahnung von Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsförderinstrumenten. Nur eine öffentliche und mit einem dichten Netz bezirklicher Dienststellen arbeitende Einrichtung gewährleistet einen umfassenden Arbeitsmarktausgleich.

Da in der BA die regionalen Stelleninformationen zentral zusammenlaufen, wird die Markttransparenz und die Möglichkeit der Vermittlung auch jetzt schon durch den Einsatz moderner Technik entscheidend verbessert. Bei einer generellen Zulassung privater, auf Gewinnerzielung gerichteter Arbeitsvermittlung ergäben sich auch zusätzliche Nachteile und Diskriminierungen von Frauen, Geringqualifizierten, Gesundheitsbeeinträchtigten und Älteren.

Die Nachteile einer Zulassung privater, gewinnorientierter Arbeitsvermittlung würden besonders stark Klein- und Mittelbetriebe treffen. Zumal in Zeiten eines großen Fachkräftemangels würden private Vermittler verstärkt Fachkräfte aus bestehenden Arbeitsverhältnissen abwerben, um ihr Geschäft machen zu können. Gerade kleinere mittelständische Betriebe würden infolge verstärkter Abwerbung die von ihnen ausgebildeten und eingearbeiteten Arbeitskräfte verlieren. Zwangsläufig würden Betriebe, die viel Geld in die Personalqualifizierung investieren, die Zeche für die Folgen gewinnorientierter privater Arbeitsvermittlung zu zahlen haben. Ganz allgemein würden sich die Fluktuationskosten erhöhen.

Das bestehende System einer grundsätzlich öffentlichen Arbeitsvermittlung entspricht dem von der Bundesrepublik im Jahre 1954 ratifizierten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO-Übereinkommen) Nr. 96. Dieses IAO-Übereinkommen wurde neben der Bundesrepublik von der Mehrzahl aller EG-Staaten ratifiziert. Die negativen nationalen und internationalen Konsequenzen eines Rückzuges der Bundesrepublik aus einer derart wichtigen internationalen Sozialnorm und die geplante generelle Zulassung privater, auf Gewinnerzielung gerichteter Arbeitsvermittlung wären unübersehbar.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Ursula Engelen-Kefer ist stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Düsseldorf und alternierende Vorsitzende des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

*Dr. Josef Siegers, 54, ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Köln und alternierender Vorsitzender des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

*Prof. Dr. Jürgen Basedow, L.L.M. (Harvard), 41, ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Rechtsvergleichung, Internationales Privat-, Prozeß- und Wirtschaftsrecht an der Universität Augsburg; von 1988 bis 1991 war er stellvertretender Vorsitzender der Deregulierungskommission.*

Aus der Vollendung des Binnenmarktes 1993 ergibt sich eine Notwendigkeit, private Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik zuzulassen. Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik ist eine hoheitliche Aufgabe und wird durch die Freizügigkeitsregelung des EG-Rechtes nicht erfaßt. Außerdem geben die IAO-Übereinkommen nach Artikel 234 EWG-Vertrag dem Einzelrecht vor. Der Europäische Binnenmarkt und die – ausschließlich auf Ermittlung von Führungskräften bezogene – Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) können und dürfen keinesfalls zum Vorwand genommen werden, den Sozialabbau im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu bremsen. Über den Bereich der Führungskräfte hinaus können aus dem EuGH-Urteil keine allgemeinen Aussagen über das Verhältnis des Alleinvermittlungsrechts der IAO zum EWG-Vertrag abgeleitet werden.

### Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes

Das Alleinrecht der öffentlichen Verwaltung für die Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik entspricht auch dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes. Nach der sogenannten Führungskräfteentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 4. April 1967 ist das grundgesetzliche Verbot privater, gewinnorientierter Arbeitsvermittlung

in einer modernen Industriegesellschaft unerlässlich, um Gemeinschaftsgüter von hohem Rang, nämlich die soziale Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sowie die Ordnung und Gestaltbarkeit des Arbeitsmarktes zu schützen.

Inzwischen hat das jüngste Urteil des Bundessozialgerichtes (BSG) vom 26. März 1992 die Notwendigkeit und Zulässigkeit des gesetzlichen Verbotes privater, auf Gewinnerzielung gerichteter Arbeitsvermittlung bestätigt und damit in der politisch angeheizten Diskussion um das Alleinvermittlungsrecht der Arbeitsämter für Klarheit gesorgt. Das höchste Sozialgericht hat erneut die Notwendigkeit bestätigt, Arbeitsvermittlung in einem modernen Industriestaat als öffentliche Aufgabe durchzuführen und private, gewinnorientierte Vermittlungstätigkeit gesetzlich zu verbieten. Hierbei beruft sich das BSG sowohl auf die internationale Verpflichtung der Bundesrepublik zur Nichtzulassung privater Arbeitsvermittlungsbüros als auch ausdrücklich auf die nach wie vor gültige und aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes.

Das Eintreten für die verfassungsrechtlich abgesicherte Hauptverantwortlichkeit der BA für die Arbeitsvermittlung erfordert zusätzliche Initiativen zur weiteren Verbesserung der Arbeit der Arbeitsämter. Die Selbstverwaltung hat bereits wichtige Ver-

besserungen auf den Weg gebracht. Zum Beispiel werden in einer Reihe von Arbeitsämtern Modellprojekte durchgeführt. Bei den laufenden Planungen und ihrer Umsetzung in den Arbeitsämtern geht es vor allem um

- mehr Kundennähe und einen besseren Bürgerservice,
- größere dezentrale Handlungsspielräume der Arbeitsämter und einen Abbau zentralistischer Weisungen und Strukturen,
- eine bessere Qualifizierung der Arbeitskräfte im Arbeitsamt, um eine gleichmäßige Beratung und Betreuung zu sichern,
- die Verstärkung des Außendienstes und bessere Zusammenarbeit, besonders mit Klein- und Mittelbetrieben.

Die gewaltigen Herausforderungen des Arbeitsmarktes in den 90er Jahren – insbesondere eine umfassende Anhebung des Qualifikationsniveaus sowie die Probleme der deutschen und europäischen Integration – sind nur gemeinsam zu bewältigen. Deshalb sollten Selbstverwaltung, Bundesregierung, politische Parteien und gesellschaftliche Gruppen die Arbeitsmarktpolitik gemeinsam weiterentwickeln. Dazu gehören vor allem auch gemeinsame Anstrengungen zu einer – ebenso der Wirtschaft wie sozialen Belangen dienenden – Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

Josef Siegers

## Das Arbeitsvermittlungsmonopol paßt nicht in unsere Zeit

Die Argumente für oder wider das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit sind seit vielen Jahren bekannt. Ich will sie nicht alle wiederholen und mich auf Probleme

beschränken, die primär für die Unternehmen der Privatwirtschaft durch das Vermittlungsmonopol entstehen. Für die deutsche Wirtschaft geht es im Kern bei der Diskussion

um das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit nicht um die Frage: „Wie können Arbeitsuchende optimal in Arbeit vermittelt werden?“ Es geht viel stärker um die immer

drängender werdende Schlüsselfrage: „Wie können freie Arbeitsplätze schnell und mit den richtigen Personen besetzt werden?“

Diese unterschiedlichen Sichtweisen führen zu deutlich unterschiedlichen Anayseresultaten. Tatsache ist, daß der Arbeitskräftebedarf vieler Unternehmen kaum noch zu decken ist – dies gilt nicht nur für qualifizierte Mitarbeiter. Ausbildungsplätze, für die seit Jahren geeignete Bewerber fehlen, führen zwangsläufig in einigen Branchen zu Fachkräftemangel. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren verstärken und zum Teil produktionsbedrohend werden.

Der Befund ist vor dem Hintergrund einer Arbeitsmarktentwicklung zu sehen, die auf der Beschäftigungsseite seit 1983 einen Zuwachs um 3 Millionen Personen mit sich brachte. Zugleich ging die Arbeitslosigkeit nur um 500000 zurück. Die

fachliche oder soziale Qualifikation vieler Arbeitsloser paßt nicht mehr mit der für die angebotenen Stellen gewünschten Qualifikation überein. Die Zahl der offenen Stellen liegt deshalb trotz hoher Arbeitslosigkeit immer noch bei 1 Million. Schon daran werden die Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt offenbar.

### Wege der Personalgewinnung

In dieser für die Unternehmen prekären Situation ist es naheliegend, daß die Firmen alle sich bietenden Wege der Personalgewinnung nutzen müssen. Ein Weg ist die Selbstsuche, ein zweiter ist die Einschaltung eines Privatvermittlers, der sich diese Dienstleistung bezahlen läßt – dieser Weg ist bislang unterhalb der Führungskräfteebene durch das Vermittlungsmonopol verbaut. Der dritte Weg ist die Einschaltung der Arbeitsämter – nur bei etwa jeder dritten offenen Stelle wird dieser Weg beschritten.

Je nach gewähltem Weg ergibt sich ein unterschiedlicher Ablauf der Suche z. B. nach einem Facharbeiter.

Weg 1: Sucht das Unternehmen in Eigenregie, dann schaltet die Personalabteilung üblicherweise eine Zeitungsanzeige mit Stellenbeschreibung. Die Bewerbungen werden gesichtet, Gespräche geführt und es kommt dann zur Einstellung eines geeigneten Kandidaten. Für kleine und mittlere Unternehmen z. B. mit geringer Fluktuation ist dies oft genug mühsam, da das professionelle Know-how der Personalauswahl fehlt. Damit ist dieser Weg mit hohen Kosten verbunden.

Weg 2: Diese Unternehmen würden gerne den zweiten Weg beschreiten und einen Privatvermittler einschalten, die „Personaldienstleistung“ einkaufen. Der vom Unternehmen beauftragte Personalvermittler verschafft sich Klarheit über

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Andrea Jürgens

Großoktav,  
140 Seiten, 1992,  
brosch., DM 55,-  
ISBN 3-87895-427-1

## SOZIALE SICHERUNG IN DER VR CHINA SEIT BEGINN DER REFORMPOLITIK

Haben die bisherigen Veränderungen im Prozeß der Erstellung von Gütern und Diensten in der VR China die alten Strukturen der sozialen Sicherung des einzelnen Menschen schon nachhaltig verändert, werden die anstehenden Umgestaltungen in den staatlichen Unternehmen das Entstehen eines völlig neuen sozialen Sicherungssystems beschleunigen. Die vorliegende Arbeit untersucht das in der Volksrepublik China am Beginn der 90er Jahre bestehende System der sozialen Sicherung und geht auch auf sich bereits heute abzeichnende Veränderungen ein.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

die zu besetzende Stelle (Qualifikation, Gehalt, Arbeitsbeschreibung etc.), schaltet – wie bei Weg 1 – eine Anzeige, sichtet Bewerbungen und führt Gespräche. Er stellt daraufhin zwei oder mehr geeignete Bewerber dem Unternehmen vor. Dann kommt es zur Einstellung. Diese Professionalisierung durch Auftragsvergabe an Dritte ist in vielen Bereichen der arbeitsteiligen Wirtschaft üblich (Gebäudereinigung, Buchhaltung usw.) Im geschilderten Fall verstößt der Einsatz des Privatvermittlers gegen das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit.

Das Unternehmen darf diesen sinnvollen, weil zeit- und auch kostensparenden Weg nur im Führungskräftebereich gehen, nicht aber im Bereich der Facharbeiter, qualifizierten Angestellten und an/ungelernten Arbeitskräfte – dadurch engehen der Wirtschaft zwangsläufig Chancen. Die gleichen Chancen engehen dem Arbeitnehmer, der bislang ebenfalls nicht über diesen Weg geworben werden kann. Er darf durch den Privatvermittler weder direkt noch durch attraktive, weil professionell gestaltete Personalanzeigen angesprochen werden. Das Vermittlungsmonopol vereitelt Chancen und zementiert zugleich eine wenig zeitgemäße Klassifizierung: auf der einen Seite Führungskräfte, die eigenverantwortlich im Kontakt mit Personalvermittlern agieren dürfen und können; auf der anderen Seite die restlichen Arbeitskräfte, die – nach Ansicht der Monopol-Verfechter – nicht in der Lage sind, im Umgang mit Personalvermittlern ihre eigenen Interessen zu wahren. Sie werden durch das Monopol „geschützt“ – ob sie wollen oder nicht.

Weg 3: Der Weg über die Arbeitsämter führt neben vielen positiven Fällen häufig aber auch dazu, daß Bewerber vom Amt geschickt werden, die entweder von der Qualifikation her untauglich sind oder mehr

oder weniger offen ihre Arbeitsunlust kundtun. Jedes Gespräch mit der Personalabteilung bindet Unternehmens-Ressourcen, „Leerlauf-Vorstellungen“ der geschilderten Art verursachen also (vermeidbare) Kosten. Es darf also nicht verwundern, daß der Marktanteil der Arbeitsämter an allen Einstellungen nur bei 22% liegt. Natürlich können die Ämter nur die Klientel anbieten, die sich bei ihnen gemeldet hat.

### Bessere Arbeitskräfte-Verteilung

Unbestritten ist, daß auch Privatvermittler nur auf die am Arbeitsmarkt vorhandenen Arbeitskräfte zurückgreifen können. Genausowenig wie die Arbeitsvermittler der Arbeitsämter vergeblich gesuchte Fachkräfte „produzieren“ können, genau sowenig kann dies der Privatvermittler. Allerdings verspricht sich die Wirtschaft von der Zulassung der entgeltlichen privaten Arbeitsvermittlung für alle Arbeitnehmergruppen eine bessere Verteilung der Arbeitskräfte. Das Motto „Die beste Arbeitskraft am besten Platz“ wird eher zu realisieren sein. Zudem dürften Engagement und Möglichkeiten der Privatvermittler sehr groß sein. Schnellere Reaktionen auf Marktgegebenheiten und der sehr intensive Einsatz für die Unternehmen sind Faktoren, die erwartet werden.

Die Bundesanstalt für Arbeit braucht sich einem derartigen Wettbewerb der Vermittlungssysteme nicht zu verschließen. Sie hat nach wie vor als gebührenfreier Anbieter von Vermittlungs-Dienstleistungen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Schon deshalb sind die ablehnenden Signale aus Nürnberg nicht begründet.

Untersuchungen von Ländern, in denen Privatvermittlungen zulässig sind, weisen nach, daß den Arbeitsämtern durch private Vermittler nicht ihre Arbeit weggenommen wird. Der

Vermittlungsmarkt wird nur vergrößert – Privatvermittler wirken nicht substitutiv, sondern komplementär. Auch eine verstärkte Fluktuation von Arbeitskräften, die häufig als Folge des Einsatzes von Privatvermittlern befürchtet wird, war nicht festzustellen.

So bleibt als einziges ernstzunehmendes Argument der Monopol-Verteidiger der Aspekt des „Schutzes der Arbeitnehmer vor schlechten Vermittlern“. Diesbezüglich geht das Konzept der Arbeitgeber zur Privatvermittlung von einer funktionierenden Kontrolle der Privatvermittler aus. Nur wer bestimmten hohen Qualitätsanforderungen entspricht, darf vermitteln. Dies soll z. B. von der Bundesanstalt für Arbeit kontrolliert werden. Darüber hinaus wird der Arbeitnehmer vor Übervorteilung dadurch geschützt, daß das beauftragende Unternehmen die Gebühren des Privatvermittlers zu zahlen hat – nicht aber der Arbeitnehmer.

### Notwendige Schritte

Eine Änderung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit unter den beschriebenen Bedingungen ist also dringend notwendig und bringt Vorteile für Unternehmen und Arbeitnehmer. Man sollte die Wirkungen der Privatvermittlung in einem „Modellversuch“ in verschiedenen Arbeitsamtsbezirken erproben. Auf diese Weise können alle Hypothesen vor Ort überprüft werden. Diesen Vorschlag haben die Bundesanstalt und das Bundesarbeitsministerium bislang abgelehnt.

Unabhängig davon, wie sich die Diskussion um das Monopol in den nächsten Monaten entwickelt, ist es dringend erforderlich, das Übereinkommen Nr. 96 der Internationalen Arbeitsorganisation zu kündigen. Als Unterzeichnerstaat dieses Übereinkommens hat sich die Bundesregierung verpflichtet, keine Privatvermittlung gegen Entgelt zuzulassen.

Nur durch dessen Kündigung eröffnen sich die benötigten Spielräume, um Modellversuche vorzunehmen. Kündigt die Bundesregierung den von ihr unterzeichneten Teil II des Übereinkommens nicht bis zum 17. Juli 1992, dann verlängert sich die Laufzeit des Abkommens automatisch um weitere zehn Jahre. Dies wäre in einer Zeit, die zunehmend mehr Flexibilität in allen Bereichen der Wirtschaft erfordert, unverantwortlich und entspräche überhaupt nicht mehr der Realität des Arbeit-

marktes. Darüber hinaus wären Änderungen im Arbeitsförderungsgesetz erforderlich. Angesichts der ohnehin bevorstehenden Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes ist auch hierzu gegenwärtig der Zeitpunkt günstig.

Zusammenfassend möchte ich nochmals betonen: Das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit wurde von den Entwicklungen der letzten Jahre überholt und paßt nicht mehr in die heutige Zeit. Die

deutsche Wirtschaft ist bereit, die Auswirkungen der Privatvermittlung anhand von Modellversuchen in der Praxis zu erproben. Nur auf diese Weise können die vielfach rein theoretischen Argumente anhand in der deutschen Praxis gesammelter Erfahrungen gemessen werden. Ich bin zuversichtlich, daß nach Abschluß dieser Praxiserprobung deutlicher wird, daß das Alleinvermittlungsrecht ohne Gefahren für Arbeitnehmer, Unternehmer und Bundesanstalt aufgegeben werden kann.

---

Jürgen Basedow

### Arbeit durch private Vermittlung: Vom Ende des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols

---

**D**as staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol, seit Anfang des Jahrhunderts gefördert und schließlich 1931 durchgesetzt, ist von den Gewerkschaften in manchem Arbeitskampf erfochten worden. Es steht heute gleichsam im Reliquien-schrein der Sozialpolitik; wer es in Frage stellt, rührt an ein Tabu und sieht sich schnell dem Vorwurf der Blasphemie ausgesetzt.

Aber ist diese Einstellung gerechtfertigt? Können wir sie uns leisten? Ist eine Institution, die über ein Jahrzehnt hinweg nicht mit dem Problem der vieltausendfachen Langzeitarbeitslosigkeit fertig geworden ist, wirklich gegen alle Kritik gefeit? Ist sie nicht durch die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere durch die gestiegene Qualifikation vieler Arbeitnehmer, in weiten Bereichen des Arbeitslebens überflüssig geworden? Und ist die Warnung vor Ausbeutung, Schlepperunwesen und Abwerbungspraktiken der gewerblichen Arbeitsvermittler nicht

eine maßlose Übertreibung, zudem eine Ohrfeige für unsere europäischen Nachbarn, die wie Großbritannien, die Schweiz und Portugal ohne ein staatliches Arbeitsvermittlungsmonopol auskommen? Zwar zwingt uns niemand, es den Engländern und Schweizern nachzutun, doch sollten wir wenigstens die Frage nach der optimalen Organisation der Arbeitsvermittlung neu stellen und nüchtern diskutieren, ohne sozialpolitische Bekreuzigungen vor dem vermeintlichen frühkapitalistischen Gottseibeius.

Ob wir am staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopol festhalten oder es aufgeben sollen, ist aus heutiger Sicht auch die falsche Frage. Sie suggeriert nämlich eine politische Option, die Beibehaltung des Monopols, die aus ökonomischen und aus rechtlichen Gründen gar nicht mehr offensteht. Es ist bekannt, daß die Vermittlung von Führungskräften seit langem in den Händen von Unternehmensberatern und Personal-

beratern liegt. Dieser Umstand war offenbar auch schon dem Bundesverfassungsgericht im Jahre 1967 bekannt, hat das Gericht aber nicht dazu bewegen können, das Arbeitsvermittlungsmonopol wenigstens im Bereich der Führungskräfte für verfassungswidrig zu erklären. Nach Ansicht der Richter bereitet nämlich die Abgrenzung der Führungskräfte von anderen Arbeitnehmern Schwierigkeiten, „die praktisch schwer überwindbar wären“<sup>1</sup>. Ein Scheinargument! Um die unzulässige Arbeitsvermittlung von der zulässigen Personalberatung bei der Besetzung von Stellen für Führungskräfte abzugrenzen, hat die Bundesanstalt für Arbeit sich wiederholt mit der Abgrenzung der Führungskräfte von sonstigen Arbeitnehmern befassen müssen, so zuletzt im Runderlaß 88/90 vom 3. August 1990. Was die Bundesanstalt kann, dazu sollte auch der Gesetzgeber in der Lage sein, wenn er das Arbeitsvermitt-

<sup>1</sup> BVerfGE 21, S. 245, 259.

lungsmonopol jedenfalls für Führungskräfte aufheben will.

### Verstoß gegen EWG-Vertrag

Daran wird wohl kein Weg vorbeiführen, nachdem der Europäische Gerichtshof festgestellt hat, daß das deutsche Arbeitsvermittlungsmonopol gegen das Wettbewerbsrecht des EWG-Vertrages verstößt. Der Gerichtshof war mit einem rein innerdeutschen Fall befaßt: Ein deutscher Personalberater hatte einem deutschen Arbeitgeber deutsche Arbeitnehmer vermittelt und ihn auf Zahlung der Vermittlungsprovision verklagt. Von der Rechtmäßigkeit des Vermittlungsmonopols hing die Wirksamkeit des Vertrages und damit der Provisionsanspruch ab. Da der Sachverhalt kein grenzüberschreitendes Element aufwies, konnte der Gerichtshof die Frage offenlassen, ob denn das Arbeitsvermittlungsmonopol nicht ausländische Vermittler daran hindert, ihre Leistungen in Deutschland zu erbringen, und damit gegen den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit in Artikel 59 EWGV verstößt.

Der Gerichtshof rügte jedoch einen Verstoß der Bundesrepublik gegen Artikel 90 Abs. 1 EWG. Die Bundesrepublik habe durch die Schaffung des Vermittlungsmonopols eine Lage geschaffen, in der die Bundesanstalt für Arbeit zwangsläufig das Verbot des Monopolmißbrauchs in Artikel 86 EWGV verletzen müsse. Einen solchen Verstoß hält der Gerichtshof für unausweichlich, weil sich das Monopol erstens auf die Vermittlung von Führungskräften erstreckt und weil die Bundesrepublik zweitens offenkundig nicht in der Lage ist, die Nachfrage nach solchen Vermittlungsleistungen zu befriedigen<sup>2</sup>. Allgemein gewendet: wer Monopolrechte hat, hat

auch Monopolpflichten, und wenn er diese nicht erfüllen kann, kann er auch nicht auf seine Vorrechte pochen.

Danach bleibt dem deutschen Gesetzgeber gar keine andere Wahl, als das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit jedenfalls für Führungskräfte aufzuheben. Dieselbe Schlußfolgerung legt ein Beschluß des Bundesgerichtshofs nahe, der das Arbeitsvermittlungsmonopol jedenfalls in diesem Umfang für unvereinbar mit der Berufsfreiheit und dem Gleichheitsgrundsatz hält<sup>3</sup>. Aufgrund dieses Vorlagebeschlusses wird sich das Bundesverfassungsgericht nun nach 25 Jahren abermals mit dem Arbeitsvermittlungsmonopol auseinandersetzen müssen.

### Kreis der Führungskräfte

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes lautet die rechtspolitische Frage eigentlich nur noch, ob das Arbeitsvermittlungsmonopol auch über den Kreis der Führungskräfte hinaus für andere Gruppen von Arbeitnehmern oder sogar insgesamt aufgehoben werden sollte. Wer sich dieser Frage stellt, muß zunächst einmal zur Kenntnis nehmen, daß nach dem schon erwähnten Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit keineswegs nur Personen in leitender Position Führungskräfte sind. Dazu zählen vielmehr auch andere Angestellte, die hochqualifizierte Arbeit ausführen, und ferner Nachwuchskräfte für leitende Stellen und für Positionen, in denen hochqualifizierte Arbeit zu leisten ist.

Die Vorstellung der kleinen, elitären Auswahl, die sich normalerweise mit dem Begriff der Führungskraft verbindet, trifft also überhaupt nicht mehr zu. Der Kreis der Führungskräfte, die schon heute im Rahmen

der Personalberatung legal vermittelt werden dürfen, ist gewaltig angewachsen und dürfte insbesondere die allermeisten Hochschul- und Fachhochschulabsolventen umfassen. Es entspricht auch allgemeiner Erfahrung, gerade auch der des Hochschullehrers, daß jungen Akademikern der Schritt ins Arbeitsleben nicht von der Bundesanstalt für Arbeit vermittelt wird. Auf welchem geringen Niveau die Bedeutung des Monopols damit rein faktisch gesunken ist, wird deutlich, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß im letzten Jahr die Zahl der Studienanfänger bereits die Zahl derer übertraf, die eine Lehre begonnen haben. Die Freigabe der gewerblichen Vermittlung von Führungskräften, nach europäischem Recht unausweichlich, wird also à la longue den halben Arbeitsmarkt oder noch mehr erfassen.

### Rechte der Arbeitssuchenden

Soll das Monopol dann noch für den Rest Bestand haben? Die Deregulierungskommission hat diese Frage verneint und ist für eine völlige Beseitigung des Monopols eingetreten<sup>4</sup>. Sie betrachtet das Verbot der gewerblichen Arbeitsvermittlung nicht so sehr unter dem Aspekt der Berufsfreiheit der Vermittler, die durch das Monopol eingeschränkt wird. In den Mittelpunkt ihres Plädoyers stellt sie vielmehr das Recht der Arbeitssuchenden, sich Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten besorgen zu dürfen, bei wem auch immer. Unter diesem Aspekt hat noch kein Gericht das Monopol gewürdigt.

Gerade dieser Perspektive kommt aber besondere Bedeutung zu, jedenfalls in einer Zeit stetig wachsender Langzeitarbeitslosigkeit. Wenn die weitverbreitete Überzeugung zu-

<sup>2</sup> Entscheidung vom 23. 4. 1991, in: EuZW 1991, S. 349.

<sup>3</sup> BGH 25. 9. 1991, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 1992, S. 45.

<sup>4</sup> Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, Vorschlag 96 und Tz. 619.

trifft, daß die berufliche Arbeit zur Selbstbestätigung und Selbstverwirklichung des Menschen beiträgt, dann wird man sich fragen müssen, mit welcher Legitimation es der Staat einem Arbeitsuchenden verbietet, sich Arbeitsmöglichkeiten dort nachweisen zu lassen, wo er es für richtig hält. Dies zu legitimieren wird um so schwerer fallen, je länger der Betreffende schon arbeitslos ist, je deutlicher die staatliche Arbeitsvermittlung also unter Beweis gestellt hat, daß sie ihm keine Arbeit nachweisen kann. Gegenwärtig ist immerhin ein knappes Drittel aller Arbeitslosen in dieser Lage.

Diejenigen unter ihnen, die ihr Glück bei einem gewerblichen Arbeitsvermittler suchen möchten, müssen das Monopol der Bundesanstalt als blanken Zynismus, als ein Dokument der Menschenverachtung empfinden. Für die Rechtspolitik, aber auch für das Bundesverfassungsgericht in dem nun anhängigen Verfahren, stellt sich damit die Frage, ob das Verbot, sich Arbeitsgelegenheiten von gewerblichen Vermittlern nachweisen zu lassen, nicht

in die Würde des Menschen eingreift, die nach ständiger Rechtsprechung ja auch die physisch-ökonomische Seite der menschlichen Existenz schützt.

### Vorkehrungen gegen Mißbrauch

Es ist nicht auszuschließen, daß eine Freigabe der gewerblichen Arbeitsvermittlung zu Mißständen führt. Wo immer Mittelsmänner auftreten, ist diese Gefahr latent vorhanden. Klagen über Wohnungsmakler und Versicherungsagenten zeigen, daß sie sich auf anderen Märkten auch durchaus realisiert. Deshalb die betreffende Vermittlungstätigkeit ganz zu verbieten, heißt aber, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Die richtigen Vorkehrungen gegen Mißbräuche liegen vielmehr in einer staatlichen Aufsicht über gewerbliche Arbeitsvermittler, wie sie im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung auch bereits gesetzlich vorgeschrieben ist und wie sie z. B. auch in der Schweiz praktiziert wird. Zusätzlich ist an zwingende vertragsrechtliche Vorschriften zu denken; sie könnten z. B. die Erfolgsab-

hängigkeit der Provision und das Abwerbungsverbot festschreiben, möglicherweise auch die ausschließliche Haftung des Arbeitgebers für die Provision.

Die deutsche Politik scheint sich mit der Arbeitslosigkeit abgefunden zu haben, auch mit der Langzeitarbeitslosigkeit. Der wirtschaftliche Aufschwung der letzten Jahre hat keine wesentliche Besserung gebracht. Ist die Arbeitslosigkeit also unser Schicksal? Gegenüber dieser resignierenden Sorge appellieren manche an die staatliche Verantwortung. Sie plädieren dafür, ein Grundrecht auf Arbeit in der Verfassung zu verankern. Aber müßte nicht, wer dem einzelnen ein solches Recht auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegenüber dem Staat gewähren will, ihm zunächst einmal erlauben, einen Arbeitsvermittler seiner Wahl einzuschalten? Die staatliche Arbeitsvermittlung hat das Problem der Arbeitslosigkeit und vor allem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht bewältigen können. Schon dies ist Grund genug, das Monopol aufzuheben.

### In eigener Sache:

Zu besetzen ist die Stelle einer **REDAKTEURIN/eines REDAKTEURS** der Zeitschriften **WIRTSCHAFTSDIENST**, **INTERECONOMICS** und **FINANZIERUNG & ENTWICKLUNG (BAT IIa)**; Teilzeit mit 19,25 Std. pro Woche). Das Aufgabengebiet umfaßt neben der Mitwirkung bei Themenfindung und Programmgestaltung die Redaktion von Artikeln in fachlicher und sprachlicher (deutsch und englisch) Hinsicht und Mitwirkung bei der technisch-redaktionellen Abwicklung der Zeitschriften.

### Persönliche Voraussetzungen:

Abgeschlossenes wirtschaftswissenschaftliches Hochschulstudium; überdurchschnittliches Interesse an wirtschaftspolitisch relevanten Fragen; sehr gute Kenntnisse in der englischen Sprache und ein verständlicher und flüssiger Schreibstil. (Die Möglichkeit zur Promotion wird geboten.)

Bewerbungen bis 8. Mai 1992 an

### **HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg**

Präsidialabteilung

z. H. Herrn Dr. O. G. Mayer

Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36

*Durch diese Ausschreibung sollten sich insbesondere auch Frauen angesprochen fühlen.*